

Unapređenje pravnog okvira za uređenje radnih praksi u Republici Srbiji



TIM
ZA SOCIJALNO UKLJUČIVANJE I
SMANJENJE SIROMAŠTVA



Unapređenje pravnog okvira za uređenje radnih praksi u Republici Srbiji

Izdavač:

Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva
Beogradska otvorena škola
Vlada Republike Srbije

Urednik:

Ivan Sekulović

Autori:

Aleksandra Đurović, Bojan Velev, Jelena Manić Radoičić

Dizajn i priprema:

Dalibor Jovanović



VLADA
REPUBLIKE
SRBIJE



TIM
ZA SOCIJALNO UKLJUČIVANJE I
SMANJENJE SIROMAŠTVA



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

PODRŠKA: Izrada publikacije omogućena je sredstvima Švajcarske agencije za razvoj i saradnju u okviru projekta „Podrška sprovođenju Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike u Republici Srbiji sa fokusom na politiku zapošljavanja i povećanja zapošljivosti mladih – glavna faza”.

NAPOMENA: Ova publikacija ne predstavlja zvaničan stav Vlade Republike Srbije. Svi pojmovi upotrebljeni u izveštaju u muškom gramatičkom rodu obuhvataju muški i ženski rod lica na koja se odnose.

REZIME

Visoka nezaposlenost mladih i otežana tranzicija iz obrazovanja ka stabilnom zaposlenju podstakla je povećanje broja programa praksi koji imaju za cilj **unapređivanje zapošljivosti mladih kroz sticanje radnog iskustva i praktičnih znanja i veština** traženih na tržištu rada. Svaka peta mlada osoba je učestvovala u programu praksi. Međutim, **ne postoji adekvatna pravna zaštita za mlade ljude koji učestvuju u programima praksi, kao ni standardi koji bi obezbedili njihov kvalitet**. Veliki broj mladih učestvuje u programima praksi koji nisu u skladu sa ključnim pokazateljima kvaliteta (2015):

- 50% mladih je učestvovalo u barem jednom programu praksi bez mentorstva;
- 68% mladih je učestvovalo u barem jednom programu praksi bez evaluacije programa;
- 82% mladih je učestvovalo u barem jednom programu praksi bez potpisanog ugovora;
- 83% mladih je učestvovalo u barem jednom programu praksi bez dobijenog sertifikata.

Naročito je izražen problem sa radnim praksama na tržištu radne snage. Pod ovim praksama podrazumevamo kratkoročne programe sticanja radnog iskustva koji obuhvataju učenje i obuku, u koje se mogu uključiti svi zainteresovani bez obzira na to da li su ili nisu u sistemu formalnog obrazovanja. Ove prakse su samoinicijativne – nisu obavezni deo obrazovanja i obuke i nisu propisane zakonom ili pravilnikom kao uslov za bavljenje određenim zanimanjem, odnosno strukom, ali su važne za razvoj veština i dalje zapošljavanje.

- **Ne postoji adekvatna ugovorna forma** za regulisanje odnosa između „praksodavaca“ i mladih u ovakvim programima. Postojeća rešenja u Zakonu o radu koja regulišu ugovore o stručnom osposobljavanju i usavršavanju ne obuhvataju sve oblike radnih praksi i demotivišu organizovanje ovakvih programa za nezaposlene.

- **Ne postoje mehanizmi za obezbeđivanje kvaliteta radnih praksi.**

Razmatrane su tri opcije za unapređenje pravnog okvira, a sa tim i povećanja broja kvalitetnih radnih praksi kojima se povećava zapošljivost mladih. To su: 1) izmene Zakona o radu kojima bi se prilagodio postojeći član 201. Zakona o radu; 2) dodavanje novog člana 200. u Zakon o radu i 3) donošenje posebnog zakona koji se odnosi na radne prakse.

Opcija za koju se smatra da će u najvećoj meri unaprediti postojeći pravni okvir jeste **dodavanje novog člana 200. u Zakon o radu**, s obzirom na to da postojeći član 201. ipak ima svoju primenu u određenim slučajevima osposobljavanja i usavršavanja upravo na način na koji je sada regulisan. Potrebno je obezbediti jedinstvenu evidenciju praksi, regulisati standarde kvaliteta koji će važiti za sve vrste praksi, povećati informisanost i motivisanost mladih, poslodavaca i nadležnih institucija za organizaciju radnih praksi kao značajnog instrumenta u borbi protiv nezaposlenosti.

SADRŽAJ

Određenje i vrste radnih praksi	7
Radne prakse na tržištu radne snage u Republici Srbiji	14
Adekvatni pravni okvir kao ključni element kvaliteta radnih praksi i mehanizmi za osiguranje kvaliteta	16
Pravni okvir radnih praksi na tržištu radne snage u Republici Srbiji	25
Opcije za unapređenje pravnog okvira za radne prakse	38
Preporuke za unapređenje kvaliteta radnih praksi na tržištu radne snage.....	46

U poslednjih nekoliko godina u velikom broju evropskih zemalja povećava se broj mladih ljudi koji učestvuju u programima praksi. Programi sticanja praktičnih znanja i veština su shvaćeni kao mehanizam za prekidanje „začaranog kruga neiskustva“ – kod mladih koji nemaju dovoljno radnog iskustva zato što nemaju posao, a koji, s druge strane, posao ne mogu da dobiju zato što, između ostalog, nemaju iskustva.¹

Ovaj mehanizam je naročito važan u kontekstu visoke nezaposlenosti mladih i otežane tranzicije iz obrazovanja na tržište rada, što su upravo karakteristike aktuelne situacije u Srbiji. Stopa nezaposlenosti mladih (15-29) iznosi 34,5% za 2015. godinu – dakle, dva puta više od opšte stope nezaposlenosti stanovništva radnog uzrasta (17,7%), a petina mladih (15-24) nije zaposlena, niti je na školovanju niti na obuci.² Stopa nezaposlenosti mladih (15-24) u trećem kvartalu 2016. godine iznosi 28,5, što je smanjenje u odnosu na treći kvartal 2015. godine kada je ona iznosila 38,1. Stopa neaktivnosti mladih za ovaj kvartal iznosila je 68,7 – slično vrednosti za dati period prethodne godine kada je ona iznosila 69,6.

Tranzicija mladih ka zadovoljavajućem zaposlenju nije laka i traje relativno dugo. Pola miliona mladih je u procesu tranzicije iz škole do posla, dve petine mladih još uvek nije započelo svoju tranziciju, a samo jedna petina je završila tranziciju. Mladoj osobi su u proseku potrebne dve godine (23,4 meseca) od diplomiranja do dobijanja prvog zaposlenja koje je ili stabilno i/ili zadovoljavajuće.³ U ovom kontekstu, a naročito kada se uzme u obzir i nedovoljna pripremljenost mladih ljudi za zaposlenje nakon formalnog obrazovanja koje kod mladih ljudi ne razvija praktična znanja i veštine u dovoljnoj meri, programi praksi dobijaju veliki značaj. Prema istraživanju Unije poslodavaca, svega 4% mladih smatra da znanja koja stižu tokom formalnog

¹ In Search of Benchmarks for Quality Internships – Gianni Rosas, http://www.youtheconomicopportunities.org/sites/default/files/uploads/resource/un_world_youth_report_youth_civic_engagement.pdf

² Republički zavod za statistiku, (2015). Anketa o radnoj snazi.

³ Marjanović D. (2016). Tranzicija mladih žena i muškaraca na tržištu rada Republike Srbije. International Labour Office – Geneva: ILO.

obrazovanja zadovoljavaju potrebe praktičnog rada, 46% smatra da ih zadovoljavaju samo delimično, a 48% smatra da stečeno znanje ne zadovoljava potrebe praktičnog rada.⁴ Istraživanje poslodavaca sprovedeno u okviru projekta „Careers“ pokazuje da 67% njih smatra da obrazovni sistem nije usklađen sa potrebama tržišta rada, a 25% da je delimično usklađen.⁵ Problem neusklađenosti znanja i veština, sa kojim se mladi suočavaju na prelasku iz formalnog obrazovanja na tržište rada, prepoznat je u nizu strateških dokumenata Republike Srbije, uključujući i Strategiju razvoja obrazovanja u Republici Srbiji do 2020. godine i Nacionalnu strategiju za mlade za period 2015–2025.⁶

Određenje i vrste radnih praksi

Za opisivanje programa sticanja radnog iskustva i praktičnih znanja i veština u radnom okruženju koristi se više različitih termina – „stručna praksa“, „radna praksa“, „profesionalna praksa“, „pripravništvo“, „stažiranje“... Ponekad se u ovu svrhu koristi i termin „volontiranje“, ali treba napomenuti da su ciljevi programa praksi i volontiranja potpuno drugačiji i da ih stoga nipošto ne bi trebalo zamenjivati. Naime, volontiranje se obavlja za opšte dobro ili za dobro drugog lica; sticanje novih znanja i veština (upotrebljivih na aktuelnom tržištu rada) može da bude ishod volontiranja, ali nikako nije njegov najvažniji cilj, kao što je to slučaj sa praksama čiji je ključni cilj unapređivanje zapošljivosti kroz sticanje kvalitetnog radnog iskustva i praktičnih znanja i veština. Dakle, iako su prakse ponekad neplaćene, važno je

⁴ Unija poslodavaca Srbije. (2013). Bolji uslovi za zapošljavanje mladih, str. 40.

⁵ Univerzitet u Beogradu. (2013). Šta i koliko poslodavci znaju o reformi visokog obrazovanja u Srbiji?

⁶ Takođe, u okviru Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike, koji je usvojen 2016. godine, kao jedan od ciljeva postavljeno je unapređenje položaja mladih na tržištu rada, a kao mera unapređenje programa pripravništva i stažiranja, poput programa stručne prakse, sa ciljem da se mladima koji izlaze iz škole obezbedi prvo radno iskustvo.

da se ne zamenjuju sa volontiranjem jer im je svrha potpuno drugačija.

Teškoća sa mnoštvom termina koji su u upotrebi nije specifična za Srbiju. Slična situacija je i u drugim zemljama, gde su termini „*apprenticeship*“, „*traineeship*“ i „*internship*“ u čestoj upotrebi, mada njihovo značenje nije uvek usaglašeno (Tabela 1).

Tabela 1: Pregled različitih termina na engleskom jeziku

Termin na engleskom jeziku	Određenje u dokumentima Evropske komisije ⁷
„ <i>Apprenticeship</i> “	<ul style="list-style-type: none"> - Programi formalnog stručnog obrazovanja i obuke. - Kombinuju obuku u privrednim društvima i učenje u obrazovnim ustanovama ili centrima za obuku. - Cilj je sticanje nacionalno prepoznate kvalifikacije po uspešnom završetku programa. - U proseku traju tri godine, a često uključuju i novčanu naknadu ili platu.
„ <i>Traineeship</i> “	<ul style="list-style-type: none"> - Vremenski ograničen program sticanja radnog iskustva tokom formalnog obrazovanja ili po njegovom završetku. - Podrazumeva učenje i obuku u radnom okruženju. - Cilj je unapređivanje zapošljivosti i tranzicije ka stabilnom zaposlenju. - Najčešće traju do šest meseci ili najduže do jedne godine, ponekad uključuju novčanu naknadu, a ponekad ne.
„ <i>Internship</i> “	<p>Pojam koji se najčešće koristi sinonimno sa pojmom „<i>traineeship</i>“.</p>

⁷ Korišćeni su sledeći izvori: 1) European Union (2013). Apprenticeship and Traineeship Schemes in EU27: Key Success Factors. A Guidebook for Policy Planners and Practitioners, 2) Analytical document: towards a quality framework on traineeships (SWD(2012) 407 final) / European Commission, 2012.

Iza terminološke neujednačenosti, postoje i bitne razlike između različitih vidova programa praksi. Sledeći oblici praksi („*traineeship*“) su, između ostalog, identifikovani u analizi programa praksi u zemljama Evropske unije:⁸

- a) **Program prakse kao obavezni deo obrazovnog procesa** – realizuje se u srednjim stručnim školama ili kao deo kurikuluma studijskih programa (formalnog obrazovanja); praksa je deo obrazovnog procesa u mnogim državama Evrope.
- b) **Program prakse kao deo aktivnih mera zapošljavanja** – javne politike i programi pojedinih država sadrže, kao noseći deo, mere kojima se efektivno povećava zapošljivost mladih kroz sticanje praktičnog iskustva u radnom okruženju, a koje država pomaže finansijskim i nefinansijskim podsticajima.⁹
- c) **Program prakse** kao uslov za bavljenje određenim zanimanjima, kao što su pravo, medicina i nastavnički posao.
- d) **Program prakse na tržištu radne snage** – poslednjih godina sve veći broj poslodavaca samostalno ili uz pomoć posrednika koji nisu obrazovne institucije ili službe za zapošljavanje oglašava potrebe za praktikantima.

⁸ Study on a comprehensive overview on traineeship arrangements in Member States Final Synthesis Report (31/05/2012). U ovoj studiji identifikovani su i „transnational traineeships“, odnosno prakse čiji je cilj, pored već navedenih, i geografska mobilnost mladih. Pitanje regulisanja i kontrolisanja kvaliteta ovakvih praksi postaje sve bitnije otvaranjem Erasmus+ programa za Srbiju, a rad organizacije AISEC svakako može da posluži kao odličan primer kada je u pitanju odlazak „naših“, te dolazak stranaca na programe praksi u Srbiji.

⁹ Na primer, profesionalni program prakse u Portugalu pomaže mladim ljudima koji su završili srednju školu ili fakultet da steknu praktično iskustvo u struci. Ovaj program traje od devet do 12 meseci i uređen je zakonom, odnosi između poslodavca i praktikanta uređeni su ugovorom, a njegovo sprovođenje kontrolišu organizacije/zavodi za zapošljavanje.

U Republici Srbiji su u ovom trenutku prisutni svi ovi oblici praksi. U okviru srednjeg obrazovanja se realizuju profesionalna praksa i praktična nastava, a u okviru studijskih programa može biti uključena stručna praksa čije pohađanje nosi i određeni broj ESPB bodova (Evropski sistem prenosa bodova). Nacionalna služba za zapošljavanje kao meru aktivne politike zapošljavanja realizuje stručnu praksu. Što se tiče trećeg oblika praksi, zakonima i pravilnicima je definisana obaveza stručnog osposobljavanja i usavršavanja za pojedina zanimanja. Na kraju, poslodavci samostalno ili uz pomoć posrednika objavljuju oglase za prakse. U vezi sa tim vidovima praksi ponekad se koristi termin „radne prakse“, a ponekad „stručne prakse“. U ovom dokumentu odlučili smo da ih nazovemo „radne prakse“ – što predstavlja širi termin koji podrazumeva i stručne prakse, kada se one obavljaju na otvorenom tržištu rada, ali i prakse koje ne moraju biti u direktnoj vezi sa formalnim obrazovanjem praktikanata. Ovo je novi termin koji se do sada nije upotrebljavao dosledno i stoga ćemo ga na ovom mestu definisati.

U Preporuci o kvalitetnom okviru za sprovođenje praksi, koju je doneo Savet ministara Evropske unije, navedena je definicija praksi, odnosno „traineeship“ programa na koje se preporuke odnose, pa su one određene kao: „ograničeni period sticanja radnog iskustva, bez obzira na to da li je plaćen ili ne, koji uključuje komponentu učenja i obuke, koji se preduzima kako bi se steklo praktično i profesionalno iskustvo i time unapredila zapošljivost i ubrzala tranzicija ka zaposlenju.“ Takođe je naglašeno da se dokument ne odnosi na prakse koje su deo kurikuluma formalnog obrazovanja ili stručnog obrazovanja i obuke, kao ni na prakse čiji je sadržaj regulisan nacionalnim zakonima i koje su obavezni uslov za bavljenje određenom profesijom (na primer medicina, arhitektura, itd.). Preporuka o kvalitetnom okviru za sprovođenje praksi se odnosi na radne prakse na tržištu rada i na prakse koje su deo aktivne politike zapošljavanja.

U skladu sa navedenom definicijom, u ovom dokumentu predlažemo sledeće određenje **radnih praksi**:

- predstavljaju programe sticanja radnog iskustva koji uključuju učenje i obuku, a koji se sprovode u cilju

unapređivanja zapošljivosti i tranzicije ka zaposlenju;

- kratkoročne su, odnosno vremenski ograničene;
- organizuju se samoinicijativno, odnosno:
 - nisu obavezni deo formalnog obrazovanja i obuke,
 - nisu propisane zakonom ili pravilnikom kao uslov za bavljenje određenim zanimanjem, odnosno strukom (ne predstavljaju stručno osposobljavanje i usavršavanje);
- mogu, ali ne moraju biti u direktnoj vezi sa prethodnim formalnim obrazovanjem osobe na radnoj praksi;
- u ove programe se mogu uključiti i osobe koje jesu i koje nisu u sistemu formalnog obrazovanja.

Predmet ovog dokumenta su radne prakse na tržištu rada. Svrha dokumenta jeste analiza pravnog okvira radnih praksi koje se realizuju na tržištu radne snage i predlog mera za unapređenje pravnog okvira kako bi se povećao broj kvalitetnih radnih praksi.

Predloženo rešenje koje se odnosi na radne prakse na tržištu radne snage je direktno relevantno i za programe praksi koje su deo aktivne politike zapošljavanja, koje bi u sledećem periodu mogle da se izmene u skladu sa novim uspostavljenim pravnim okvirom.

Primeri radnih praksi nepovezanih sa prethodnim formalnim obrazovanjem praktikanata – studije slučaja¹⁰

→ *Milica* je studentkinja završne godine osnovnih akademskih studija na studijskom programu Etnologija i antropologija Filozofskog fakulteta. Nakon sprovedene selekcije primljena je na program četvoromesečne radne prakse u kompaniju koja se bavi komunikacionom i sigurnosnom video opremom na poziciji *saradnik za marketing*. Kao zahtevi za ovu poziciju navedeni su viša ili visoka stručna sprema, kao i upoznatost sa veb marketingom, editovanjem veb sajtova i administriranjem naloga na društvenim mrežama. Milica je zainteresovana za oblast digitalnog marketinga, a kroz prethodno učestvovanje na projektima paralelno sa pohađanjem studija upoznata je sa marketingom na društvenim mrežama i stekla je samoinicijativno neke početne veštine u ovoj oblasti. Želi da učestvuje u ovoj praksi kako bi dodatno usavršila znanje i veštine u vezi sa planiranjem i sprovođenjem digitalnog marketinga, jer planira da se time dalje bavi i potraži zaposlenje u toj oblasti.

→ *Nevena* je studentkinja master akademskih studija Javna uprava, lokalna samouprava i javne politike Fakulteta političkih nauka. Primljena je na program radne prakse u konsultantskoj agenciji koja se bavi razvojem ljudi i kompanija. U konkursu je navedeno da se na praksu primaju studenti završne godine osnovnih akademskih studija, studenti na master akademskim studijama i diplomci. Nije navedena vrsta obrazovanja, već je istaknuto da je poželjno (ali nije neophodno) posedovanje iskustva u oblasti ljudskih resursa i psiholoških delatnosti. Nevena do sada nije imala iskustvo u ovoj oblasti, ali je tokom procesa selekcije iskazala izuzetno interesovanje i predznanje u oblasti ljudskih resursa koje je stekla na sopstvenu inicijativu, kao i spremnost da se usavršava i razvija karijeru u ovoj oblasti. Svojom motivacijom se istakla u odnosu na druge kandidate i primljena je na program radne prakse.

¹⁰ Svi slučajevi su navedeni na osnovu realnih iskustava Beogradske otvorene škole u organizovanju praksi. Imena praktikanata su izmenjena, a nazivi kompanija izostavljeni.

→ *Jovana* je kao diplomirani hemičar za istraživanje i razvoj konkurisala za program radne prakse u oblasti prehrambene tehnologije u kompaniji u kojoj je to primarna delatnost. U konkursu je navedeno da je uslov za prijavu završen fakultet u oblasti tehnoloških nauka, ali je *Jovana* zbog izuzetne motivisanosti koju je pokazala primljena na praksu na poziciji *tehnolog-smenovoda*. Zadaci koje je obavljala na praksi prevazilazili su njeno formalno obrazovanje i zahtevali dodatnu obuku koju je kompanija organizovala na početku programa, a koja je podrazumevala upoznavanje sa dokumentacijom i parametrima proizvodnje, kao i proveru stečenih znanja testiranjima. Nakon uspešno realizovanog četvoromesečnog programa prakse, *Jovana* je zaposlena u kompaniji u kojoj je obavljala praksu na poziciji *smenski tehnolog dnevnih proizvoda*, na kojoj radi godinu dana.

Milica, Nevena i *Jovana* su uključene u program radne prakse – prakse koja nije obavezna na studijskom programu koji pohađaju i koja nije propisana zakonom ili pravilnikom kao uslov za bavljenje zanimanjima u oblasti marketinga, ljudskih resursa i prehrambene tehnologije. Milica i Nevena jesu uključene u sistem formalnog obrazovanja pošto još uvek studiraju, a *Jovana* je diplomirala i nije bila uključena u sistem formalnog obrazovanja u trenutku kada je započela program prakse. Ipak, u sva tri slučaja radna praksa nije bila neposredno povezana sa njihovim obrazovanjem.

Primer radne prakse povezane sa prethodnim formalnim obrazovanjem praktikanta – studija slučaja¹¹

→ *Marija* je završila Fakultet organizacionih nauka i primljena je na radnu praksu u oblasti projektnog i procesnog menadžmenta. Kao zahtev za ovu poziciju navedena je upravo diploma iz oblasti organizacionih ili srodnih nauka. *Marija* je bila veoma zainteresovana da se uključi u ovaj program. Po završetku prakse dobila je ponudu za zaposlenje na istoj poziciji.

¹¹ Svi slučajevi su navedeni na osnovu realnih iskustava Beogradske otvorene škole u organizovanju praksi. Imena praktikanata su izmenjena, a nazivi kompanija izostavljeni.

„Smatram da je praksa dobar korak ka stvaranju karijere i prilika da iskusim primenu naučenog. Tehnički uslovi su bili odlični, dobila sam opremu za korišćenje kao ostali članovi tima, što mi je olakšalo rad i istraživanje. Što se tiče organizacije rada, rad je bio u timu sa još dva člana i sa mentorom koji nas je usmeravao i davao zaduženja, uključivao na sastancima projekata koji su bili u fazi realizacije. Praksa je koncipirana tako da se na sastancima sa mentorom jednom nedeljno prelazi ono što je bilo aktuelno u toku nedelje, kao i uvođenje u nove aktivnosti. Po mom mišljenju ovo je bio odličan način izvođenja prakse zato što daje slobodu za iskazivanje mišljenja i dovoljno vremena za istraživanje. Takođe, imala sam priliku da se usavršavam na polju upravljanja procesima i da učestvujem u obuci za korišćenje softvera za mapiranje procesa, što mi mnogo znači.“

Marija je kao diplomac fakulteta uključena u program radne prakse – prakse koja nije propisana zakonom ili pravilnikom kao uslov za bavljenje njenim zanimanjem, ali jeste neposredno povezana sa njenim formalnim obrazovanjem.

Radne prakse na tržištu radne snage u Republici Srbiji

Koliko često se sprovode radne prakse na tržištu rada?

Svaka peta mlada osoba u Srbiji je učestvovala u nekom od programa praksi. Ove programe su u približno dve trećine slučajeva organizovale obrazovne institucije (škole i fakulteti), u 11% slučajeva Nacionalna služba za zapošljavanje, a u 18% slučajeva same kompanije – što ukazuje na prisutnost radnih praksi na tržištu radne snage.¹²

Radne prakse organizuje veliki broj posrednika, kao i sami poslodavci. Posrednici u ovakvim programima praksi su centri za

¹² Ministarstvo omladine i sporta Republike Srbije. (2016). Položaj i potrebe mladih u Republici Srbiji. Ministarstvo omladine i sporta: Beograd.

razvoj karijere univerziteta i fakulteta, sami fakulteti, regionalne agencije za razvoj, kancelarije za mlade, lokalne administracije (kroz akcione planove zapošljavanja) i organizacije civilnog društva. Svake godine se organizuje veliki broj ovakvih radnih praksi. Broj mladih ljudi koji su učestvovali u radnim praksama organizovanim preko konkursa Ministarstva omladine i sporta za sprovođenje Nacionalne strategije za mlade u periodu od 2014. do 2016. godine iznosi 1.459 (ukoliko se uzme u obzir broj mladih koji je planirano da bude uključen 2016. godine pošto su projekti još uvek u toku).¹³ Takođe, univerzitetski centri za razvoj karijere u Beogradu, Kragujevcu, Novom Sadu i Nišu kao jednu od svojih redovnih aktivnosti realizuju i programe radnih praksi. Tokom 2016. godine Centar za razvoj karijere i savetovanje studenata Univerziteta u Beogradu realizovao je 157 konkursa za praksu, a ukupan broj mesta za praksu bio je 2.512. Pored univerzitetskih centara za razvoj karijere, na brojnim fakultetima su obrazovani i fakultetski centri koji, nezavisno od univerzitetskih, organizuju programe praksi (na primer, fakulteti u Beogradu koji imaju karijerne centre su Filozofski fakultet, Ekonomski fakultet, Fakultet organizacionih nauka, Elektrotehnički fakultet...). Preciznih i objedinjenih podataka o tome koliko se sprovodi radnih praksi preko svih navedenih posrednika u ovom trenutku nema, iako veliki broj posrednika vodi evidenciju o broju konkursa i praktikanata.

U kom obimu su prakse koje se sprovode kvalitetne i da li su prava mladih ljudi koji ih pohađaju zaštićena?

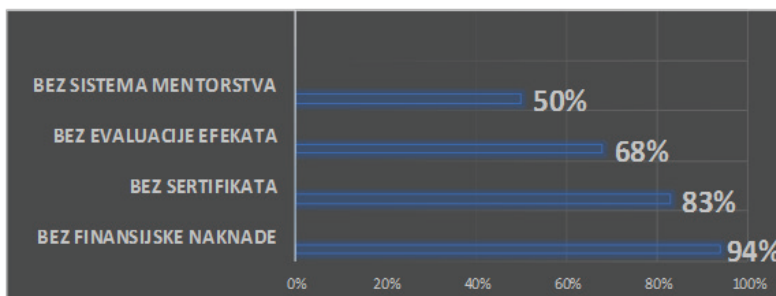
Veliki broj mladih učestvuje u programima praksi bez zaključivanja ugovora o praksi. U istraživanju realizovanom 2016. godine utvrđeno je da je od ukupnog broja mladih koji su učestvovali u programu praksi, 77% učestvovalo u bar jednom programu prakse bez potpisanog ugovora, što je nešto malo manje od podatka zabeleženog 2015. godine (82%).¹⁴ Podaci prikupljeni

¹³ Prema podacima Sektora za omladinu Ministarstva omladine i sporta.

¹⁴ Ministarstvo omladine i sporta Republike Srbije. (2016). Položaj i potrebe mladih u Republici Srbiji. Ministarstvo omladine i sporta: Beograd.

2015. godine ukazuju na to da u ovom trenutku elementi kvaliteta često nisu prisutni u programima praksi u koje se uključuju mladi u Srbiji (Dijagram 1). Iako se navedeni podaci zbirno odnose na sve programe praksi, može se pretpostaviti da u slučaju radnih praksi na otvorenom tržištu rada postoji naročito izražen problem – upravo zbog toga što u njihovom slučaju ne mora da postoji posrednik i što se u njih često uključuju i svršeni srednjoškolci i diplomci, a ne samo mladi u okviru sistema obrazovanja.

Dijagram 1. Procenat mladih koji je učestvovao u bar jednom programu praksi bez navedenih dimenzija kvaliteta (Izvor: Položaj i potrebe mladih u Srbiji, 2015)



Adekvatni pravni okvir kao ključni element kvaliteta radnih praksi i mehanizmi za osiguranje kvaliteta

Mladi koji se uključuju u programe radnih praksi na tržištu radne snage često su u daleko lošijem položaju od mladih koji se uključuju u druge vidove programa prakse. U njihovom slučaju ne posreduju univerziteta ili državne službe zapošljavanja koji donekle zastupaju njihove interese, pa oni stoga neretko imaju lošije pregovaračke pozicije. Istraživanja na nivou zemalja Evropske unije¹⁵ ukazuju na to da **samo kvalitetne radne prakse**

¹⁵ Council of the European Union, „Council recommendation on Quality Framework for Traineeships“ (Brussels, 10 March 2014).

imaju pozitivne efekte na zapošljavanje i **tranziciju mladih ka zaposlenju**. Jedino se kroz kvalitetne radne prakse mogu postići njeni ciljevi.¹⁶ **Radna praksa praktikantima donosi** ubrzanje tranzicije iz obrazovanja na tržište rada i unapređivanje zapošljivosti, odnosno: **sticanje radnog iskustva, razvoj opštih i specifičnih kompetencija koje se mogu usavršiti samo u radnom okruženju, istraživanje mogućih opcija za razvoj karijere, upoznavanje sa procesom selekcije i umrežavanje, tj. širenje mreže poslovnih kontakata**. Koristi koje poslodavci mogu imati od prakse su: identifikacija i procena praktikanata kao potencijalnih zaposlenih, nove ideje i znanja mladih članova tima, osnaživanje mentorskih kapaciteta zaposlenih, jačanje imidža društveno odgovorne kompanije koja pruža kvalitetne prakse u zajednici i drugi.

Zbog efekata koje kvalitetne radne prakse imaju na olakšavanje tranzicije mladih na tržište rada, ali i na opasnost da se upravo ovakve radne prakse zloupotrebljavaju, odnosno da predstavljaju zamenu za zaposlenje i način za obezbeđivanje slabo plaćene/neplaćene radne snage, Savet ministara Evropske unije je 2014. godine usvojio Preporuku o kvalitetnom okviru za sprovođenje praksi ([Council recommendation on a Quality Framework for Traineeships](#)).¹⁷ U ovom dokumentu je upravo naglašeno da se preporuke odnose na prakse koje su u njemu definisane kao radne prakse na tržištu radne snage, a ne na prakse koje su obavezne tokom školovanja i prakse koje su uslov za bavljenje određenim zanimanjima (stažiranje ili pripravnički staž u našem sistemu sticanja kvalifikacija). Pored radnih praksi na tržištu rada, Preporuka o kvalitetnom okviru za sprovođenje praksi se odnosi i na prakse koje su deo aktivne politike zapošljavanja, pa se preporuke u ovom dokumentu odnose i na njih.

Pitanje značaja obezbeđenja kvaliteta praksi („*internship*“) prepoznato je kao veoma važno pitanje i od strane Međunarodne organizacije rada i Organizacije za ekonomsku saradnju i

¹⁶ European Parliamentary Research Service. (2013). Briefing: Quality traineeships. Facilitating young people's transition to employment.

¹⁷ Council of the European Union, „Council recommendation on Quality Framework for Traineeships“ (Brussels, 10 March 2014).

razvoj,¹⁸ kao i od velikog broja omladinskih organizacija. Evropski omladinski forum, neprofitna organizacija koja je zapravo savez krovnih omladinskih udruženja iz evropskih zemalja, postavila je pitanje kvalitetnih praksi kao jedno od glavnih radnih polja svojih zagovaračkih aktivnosti i u tom procesu izradila Evropsku povelju kvaliteta koja se odnosi i na prakse na tržištu rada ([European Quality Charter on Internships and Apprenticeships](#)).

InternsGoPro (<http://www.internsgopro.com/en/home/>) je primer organizacije koja se zalaže za kvalitet radnih praksi na međunarodnom nivou. Podržana od strane mreže 25 omladinskih organizacija i Evropske komisije, ko-autor je publikacije „Evropske etikete za kvalitetne prakse“ i pokrenula je Međunarodni dan praktikanata koji se održava 10. novembra. Veb portal koji je kreirala ova organizacija omogućava mladima iz cele Evrope da na osnovu detaljno razrađenih kriterijuma ocene praksu koju su pohađali u konkretnoj kompaniji. S obzirom na to da ovaj projekat ima podršku evropske komesarke za zapošljavanje, socijalnu politiku i inkluziju, ocene na platformi i „etiketiranje“ pružalaca kvalitetnih praksi dodatno dobijaju na legitimitetu i postavljaju pitanje regulisanja, tj. kvaliteta visoko u medijski prostor i na agendu donosilaca odluka.

U osnovne obavezne elemente kvalitetnih radnih praksi prema Preporuci o kvalitetnom okviru za sprovođenje praksi ubrajaju se:

- Zaključenje „**pisanog sporazuma/ugovora o praksi** između praktikanta i pružaoca prakse u kome su navedeni obrazovni ciljevi prakse, uslovi rada, da li je obezbeđena naknada, trajanje prakse, prava i obaveze praktikanata i pružaoca prakse, uključujući, ukoliko je to relevantno, odredbe o poverljivosti i autorskim pravima“.

¹⁸ Na primer, u dokumentu „Promoting better labour market outcomes for youth“, 2014.

- **Ciljevi učenja i obuke** – U preporuci se ističe da oni treba da budu navedeni u okviru pisanog ugovora/sporazuma, a ističe se i da je „potrebno podsticati primere dobre prakse u odnosu na postavljene ciljeve učenja i obuke kako bi praktikanti stekli iskustvo i relevantne veštine“. S obzirom na primere zloupotrebe koji su se odnosili na to da su praktikanti obavljali rutinske poslove, naglašeno je da zadaci koje praktikanti obavljaju treba da omoguće da ciljevi učenja i obuke budu postignuti.
- **Mentorstvo, odnosno supervizija** – Potrebno je podsticati pružaoce prakse da „odrede supervizora/mentora koji će praktikante voditi kroz obavljanje zadataka koje su dobili, pratiti i procenjivati njihov napredak“.
- **Adekvatni uslovi rada** – Potrebno je da se za sve praktikante osiguraju adekvatni uslovi rada, uključujući „ograničenje maksimalnog broja radnih sati nedeljno, minimalne periode odmora u toku dana i nedelje i, ukoliko je to primenljivo, minimalna prava na odmor“. Takođe, istaknuto je da je potrebno da se jasno naznači da li pružaoци prakse obezbeđuju osiguranje u slučaju bolesti ili povrede na radu, kao i odsustvo u slučaju bolesti. U ugovoru o praksi treba da se naznači da li praktikant dobija naknadu troškova ili džeparac, kao i njihov iznos. Međunarodno prihvaćeni standard je da lica na radnoj praksi treba da imaju zdravstveno i socijalno osiguranje barem za slučajeve profesionalne bolesti ili povrede na radu.
- **Ograničeno trajanje** – Ograničavanje dužine trajanja prakse je neophodno kako bi se sprečilo da mladi na praksi postanu zamena za zaposlenu radnu snagu. U Preporuci o kvalitetnom okviru za prakse se navodi da prakse „ne bi trebalo da budu duže od šest meseci osim u određenim slučajevima“. Međutim, u ovom trenutku države širom sveta ograničavaju trajanje prakse na 12 meseci ili ne regulišu njihovo trajanje.

- Kroz **sertifikat nakon obavljene prakse** treba da se „promovišu prepoznavanje i validacija znanja, veština i kompetencija koje su stečene tokom prakse i ohrabre pružaoci prakse da ih procene i potvrde njihovu razvijenost“.
U pojedinim zemljama nakon završetka prakse lice na praksi bi trebalo da dobije sertifikat ili pismo preporuke u kome se navode trajanje prakse, zadaci koje je lice obavljalo i stručne veštine koje je steklo.
- Pri **objavljivanju konkursa za praksu treba da se poštuje princip transparentnosti**. Konkretno, potrebno je da se u konkurs „uključuje informacije koje se odnose na uslove obavljanja praksi, posebno da li su džeparac i/ili naknada i osiguranje u slučaju bolesti i povreda na radu obezbeđeni, kao i informacije o procesu selekcije“.

U Preporuci o kvalitetnom okviru navedene su odredbe koje se odnose na prakse čiji je cilj, pored već navedenih, i mobilnost mladih („*transnational traineeships*“), kao i odredbe posvećene korišćenju evropskih fondova u vezi sa praksama.

Važno je istaći da je pitanje naknade, odnosno džeparca za praktikante, veoma aktuelno. Neplaćena praksa, posebno u slučajevima kada lica na praksi obavljaju tokom većeg dela trajanja prakse radna zaduženja koja su ista ili slična onima koje obavljaju redovno zaposleni, dovodi u pitanje karakter i svrhu prakse, dok u isto vreme obezvređuje radni angažman redovno zaposlenih radnika. Neplaćena praksa je problematična i sa aspekta socijalnog uključivanja. Ukoliko bi sve prakse u društvu bile neplaćene, onda bismo kao posledicu imali to da samo oni nezaposleni mladi čiji roditelji mogu da priušte da ih izdržavaju tokom prakse stiču radno iskustvo i potom dobijaju zaposlenje, dok nezaposleni mladi koji ne mogu da priušte neplaćenu praksu ostaju na marginama društva i prinuđeni su da obavljaju lošije plaćene poslove ili ostanu dugoročno nezaposleni.

Na koji način se reguliše kvalitet praksi? U većini zemalja mehanizmi za osiguranje kvaliteta svakako zavise od konkretnog

tipa prakse. One koje se obavljaju u sklopu formalnog obrazovanja najčešće organizuju, koordiniraju i prate same obrazovne ustanove, dok su prakse koje se organizuju na tržištu rada uglavnom slabije regulisane, zbog čega i predstavljaju veći razlog za brigu. Generalno, ključne „kritične“ oblasti odnose se na pravila i uslove za obavljanje prakse – nezadovoljavajuća naknada ili odsustvo iste; nepostojanje zdravstvenog i socijalnog osiguranja; uslovi rada (npr. prekovremeni rad, preopterećenost radom i prezahtevni radni zadaci); jednake mogućnosti – naročito u pogledu praksi bez naknade i netransparentnih procedura selekcije; kvalitet prakse i radnog iskustva koje praktikanti steknu – npr. oskudan ili irelevantan sadržaj za učenje, te neadekvatni svakodnevni zadaci ili pak preuzimanje obaveza koje su u nadležnosti zaposlenih bez mentorstva.¹⁹

Postoje dva pristupa osiguranju kvaliteta: uspostavljanje (minimalnih) standarda kvaliteta koji mogu biti (1) obavezujući ili (2) dobrovoljni. Dobrovoljni pristup se često smatra manje birokratskim, te kao takav može da ohrabri poslodavce da organizuju kvalitetne prakse. Ovakav pristup je naročito bitan na lokalnom i regionalnom nivou, gde se kroz redovne, ali usaglašene i koordinisane aktivnosti mreža lokalnih aktera na polju zapošljavanja i zapošljivosti mladih mogu osigurati radne prakse koje služe učenju, sticanju radnog iskustva i karijernom usmeravanju.²⁰ Ipak, da bi ovakav pristup dao rezultate, neophodni su konsenzus i zalaganje svih ključnih aktera na nivou jedinice lokalne samouprave ili regiona. Ukoliko se takav konsenzus postigne i definišu zajedničke akcije, lokalne/regionalne inicijative ovog usmerenja mogu da rezultiraju poveljama ili drugim zajedničkim dokumentima i okvirima koji su usmereni na obezbeđivanje smernica kompanijama i organizacijama za realizaciju radnih praksi. Primeri ovakvih veoma praktičnih „poduhvata“ nalaze se u Italiji, Engleskoj, Irskoj, ali i u drugim evropskim zemljama.²¹

¹⁹ Study on a comprehensive overview on traineeship arrangements in Member States Final Synthesis Report (31/05/2012).

²⁰ Ibid.

²¹ - Italija: Carta dei Tirocini e Stage di Qualità in Toscana (Povelja o

Ipak, smatramo da je neophodno naglasiti da se **bez obavezujućih standarda kvaliteta ipak zadržava širok i otvoren prostor za moguću zloupotrebu ove forme radnog angažovanja (mladih pre svega)**, a sve češći slučajevi zakonskog regulisanja praksi u zemljama Evropske unije dodatno učvršćuju ove tvrdnje. **Pravni okvir može pružiti značajnu podršku za primenu elemenata kvaliteta radnih praksi** i pružiti podržavajuće okruženje za razvoj programa radnih praksi koje zaista ispunjavaju svoj cilj.

U Izveštaju o primeni *Preporuke o kvalitetnom okviru za sprovođenje praksi ([Applying the Quality Framework for Traineeships](#))*, koji je objavljen krajem 2016. godine, navedeno je da pojedine zemlje pravno regulišu prakse na otvorenom tržištu rada – ali, to još uvek nije slučaj sa većinom zemalja, što je prepoznato kao izazov u primeni preporuke. Za one zemlje Evropske unije u kojima se sprovode radne prakse na otvorenom tržištu rada, a koje nemaju legislativu za njihovo uređivanje, jedna od preporuka je uspostavljanje pravnog okvira.

U zemljama koje su pre ili nakon donošenja Preporuke usvojile pravna rešenja za prakse na otvorenom tržištu rada, konkretan način na koji su to učinile razlikuje se i zavisi od njihovog radnog zakonodavstva i sistema obrazovanja i obuke, što treba imati u vidu pri razmatranju. Primeri zemalja koje regulišu prakse na otvorenom tržištu rada posebnim dokumentima ili u okviru dokumenata koji se odnose generalno na prakse su Belgija, Litvanija, Slovenija, Bugarska, Nemačka, Poljska i Portugal.

kvalitetnim radnim praksama u regionu Toskane), 2012, <http://www.giovanisi.it/>, <http://www.inps.it/portale/default.aspx>; Protocol Agreement on Quality Traineeships (Sporazumni protokol o kvalitetnim radnim praksama – provincija Peruda), 2012, <http://www.inail.it/Portale/>; <http://www.provincia.perugia.it/guidetematiche/sviluppoeconomicoformazione lavoro/stageetirocini/tirocininformativi>

- Velika Britanija: Internship Charter aimed at promoting quality traineeships in UK (Povelja o promociji kvalitetnih radnih praksi u Velikoj Britaniji), 2010, http://www.cipd.co.uk/publicpolicy/_promoting-productive-internships-internship-charter.htm; Code of Best Practice for Quality Internships, 2012, <http://www.bis.gov.uk/assets/BISCore/higher-education/docs/C/11-1068-common-best-practice-code-for-quality-internships.pdf>

- ❖ **BELGIJA** – U izveštaju o primeni Preporuke o kvalitetnom okviru za sprovođenje praksi, navedeno je da je Belgija i pre donošenja Preporuke imala zakonski okvir koji je u velikoj meri bio usklađen sa njom. Zakonske odrednice u okviru *Conventions d'immersion professionnelle* odnose se na sve programe praksi, a sadrže i elemente koji se nalaze u preporuci – ciljevi, uslovi rada, trajanje, prava i obaveze i transparentnost.
- ❖ **LITVANIJA** – Litvanija je 2014. godine usvojila nove pravne dokumente koji se, između ostalog, odnose na prakse na otvorenom tržištu rada, a u koje se uključuju mladi ljudi do 29 godina. Mlada osoba i kompanija potpisuju ugovor, imaju obavezno zdravstveno i socijalno osiguranje, ali su ove prakse neplaćene i nazivaju se „volonterske prakse“. U Izveštaju o sprovođenju Preporuke je istaknuto da se planira uvođenje odredbe u novi Zakon o zapošljavanju, po kojoj će se u praksama na otvorenom tržištu rada i praksama koje predstavljaju deo aktivne politike zapošljavanja potpisivati isti ugovor o praksi.
- ❖ **PORTUGAL** – Prakse na otvorenom tržištu rada su zakonski regulisane. Postoji obaveza da praktikanti imaju mentora, mogu da dobiju sertifikat i odgovarajuće osiguranje. Ono što je preostalo kao izazov jeste definisanje ciljeva učenja u ovim vrstama praksi i ograničavanje njihovog trajanja (pošto sada mogu da traju duže od šest meseci).
- ❖ **SLOVENIJA** – U Sloveniji postoji pravni okvir koji se odnosi na prakse na otvorenom tržištu rada i na prakse koje su deo aktivne politike zapošljavanja. U Izveštaju o primeni Preporuke istaknuto je da je ovaj okvir generalno usklađen sa odrednicama Preporuke o kvalitetnom okviru: zaključuje se ugovor, praktikantima se dodeljuju mentori i definišu se ciljevi učenja, a mogu da dobiju i sertifikat. Kao postojeći izazovi javljaju se ograničavanje trajanja prakse, pošto u ovom trenutku ona može da

traje godinu dana ili više pod određenim uslovima, kao i povećanje transparentnosti pri odabiru praktikanata.

Uporedno-pravni prikaz zakonodavstva u sedam pravnih sistema država od kojih su pet članice Evropske unije (Poljska, Bugarska, Hrvatska, Češka i Rumunija), a dve su u procesu pristupanja (Crna Gora i Bosna i Hercegovina), ukazao je na to da među njima postoje značajne razlike u pogledu regulisanja praksi. Zemlje koje regulišu prakse na otvorenom tržištu rada su Poljska, Bugarska i Rumunija, što nije slučaj sa ostalim zemljama. U Češkoj ne postoji pravni okvir koji se specifično bavi praksama na tržištu rada, ali u cilju regulisanja prava i obaveza u okviru ovih praksi kompanije i praktikanti mogu da potpišu ugovornu formu predviđenu Zakonom o radu – „sporazum o radu“, u kojem se definišu međusobna prava i obaveze. Za Hrvatsku se u *Izveštaju o primeni Preporuke o kvalitetnom okviru za sprovođenje praksi* navodi da se prakse zapravo uopšte ne sprovode na tržištu rada. Ono što je specifično za Crnu Goru jeste da je 2012. godine donesen Zakon o stručnom osposobljavanju lica sa stečenim visokim obrazovanjem.²² Ovaj zakon, uz koji je donesen i Pravilnik o načinu objavljivanja javnog poziva, postupku i kriterijumima za stručno osposobljavanje,²³ primenjuje se na lica sa visokim obrazovanjem, koja nemaju radno iskustvo na tom stepenu obrazovanja i koja se nalaze na evidenciji Zavoda za zapošljavanje Crne Gore. Međutim, ni u Crnoj Gori niti u Bosni i Hercegovini, kao zemljama u procesu pristupanja Evropskoj uniji čiji je pravni okvir za prakse razmatran u ovom dokumentu, nije rešeno pitanje praksi na otvorenom tržištu rada. Kao što se može zaključiti na osnovu *Izveštaja o primeni Preporuke o kvalitetnom okviru za sprovođenje praksi*, slična je situacija i u većem broju zemalja članica Evropske unije – međutim, kroz samu Preporuku, kao i kroz praćenje njene primene, nastoji se da se ova situacija izmeni i da se unapredi kvalitet praksi na otvorenom tržištu rada i praksi koje su deo aktivnih politika zapošljavanja.

²² „Službeni list Crne Gore“, broj 38/12.

²³ „Službeni list Crne Gore“, broj 46/12.

Pravni okvir radnih praksi na tržištu radne snage u Republici Srbiji

U Republici Srbiji ne postoji pravni okvir u slučaju radnih praksi na tržištu radne snage (Tabela 2). **U Srbiji trenutno ne postoje zakoni ni podzakonski propisi koji uređuju radne prakse kao kratkoročne programe sticanja radnog iskustva, koji uključuju pre svega učenje i obuku, koji se sprovedu u cilju unapređivanja zapošljivosti i tranzicije ka zaposlenju i koji se ne realizuju u sklopu formalnog obrazovanja i obuke, nisu propisani zakonom ili pravilnikom (ne predstavljaju uslov za bavljenje određenim zanimanjem) i ne moraju direktno biti povezani sa formalnim obrazovanjem praktikanata. Slična je situacija i sa praksama koje su deo aktivnih politika zapošljavanja.**

S obzirom na to da se u postojećem pravnom okviru ne prepoznaju radne prakse, može se postaviti pitanje na koji način se u ovom trenutku mogu regulisati odnosi između „praksodavca“ i praktikanta? Da li se na neki način reguliše kvalitet ovih praksi?

Prethodne analize²⁴ pokazale su da nijedna od postojećih ugovornih formi nije adekvatna za regulisanje odnosa između „praksodavca“ i praktikanta. U situaciji kada nijedna ugovorna forma nije odgovarajuća, „praksodavci“ mogu potpisati neku od neodgovarajućih ugovornih formi (kao što su Ugovor o volontiranju, Ugovor o delu, Ugovor o stipendiranju, Ugovor o obavljanju privremenih i povremenih poslova) ili neimenovani ugovor. *Neimenovani ugovor* ne može biti osnov za ostvarivanje bilo kog prava iz sistema socijalne ili zdravstvene zaštite (npr. osiguranje u slučaju povrede na radu ili nastupanja profesionalnog oboljenja). Kod neimenovanih ugovora, koji nemaju osnov u zakonu posebno kada nisu profesionalno sačinjeni, veoma je teško utvrditi pravu nameru ugovarača i osigurati izvršenje obaveze, posebno slabije pozicionirane ugovorne strane – što je uvek učesnik prakse, odnosno praktikant.

²⁴ Pavlović Križanić, T., Velez, B, Đurović, A. (2015). Stručne prakse i stručno osposobljavanje u Republici Srbiji – izazovi sprovođenja i moguće perspektive. Beogradska otvorena škola: Beograd.

Jedina ugovorna forma koja je odgovarajuća za programe praksi na tržištu radne snage jeste ugovor o stručnom osposobljavanju, koji preciznije definiše član 201. Zakona o radu; međutim, sa upotrebom ove ugovorne forme javljaju se dve teškoće. Jedna je da uslovi u kojima se može zaključiti ovaj ugovor ne odgovaraju uslovima realizacije radne prakse, odnosno realnim potrebama mladih koji su zbog dinamičnosti i sve većih zahteva tržišta rada prinuđeni da konstantno razvijaju svoje veštine i kompetencije u realnom svetu rada. Ovo je javlja kao veliki problem nakon izmena Zakona o radu iz 2014. godine, što će biti detaljnije razmotreno. Druga teškoća jeste to što se ovim zakonom ne regulišu svi relevantni aspekti kvaliteta radnih praksi.

Tabela 2: Različite vrste programa praksi i njihov pravni okvir

Vrsta programa prakse	Pravni okvir programa praksi
Program prakse kao deo obrazovnog procesa	<p>Zakonom o srednjem obrazovanju i vaspitanju (član 26) definisani su termini praktična nastava i profesionalna praksa, koji se odnose na obavezan obrazovno-vaspitni rad za redovnog učenika kada su određeni nastavnim planom i programom.</p> <p>U visokom obrazovanju stručna praksa je obavezan oblik nastave u okviru većeg broja akademskih studijskih programa na univerzitetima;²⁵ reguliše se pravilnicima fakulteta (po osnovu autonomije fakulteta) i povezana je sa određenim brojem ESPB bodova.</p>

²⁵ Nacionalni savet za visoko obrazovanje. (2015). Podsetnik za studentsku stručnu praksu u visokom obrazovanju.

<p>Program (stručne) prakse kao deo aktivnih mera zapošljavanja</p>	<p>Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti („Službeni glasnik RS“, br. 36/09, 88/10 i 38/15) utvrđena su ovlašćenja Nacionalne službe za zapošljavanje da sprovodi mere aktivne politike zapošljavanja. Svoje godišnje programe Nacionalna služba za zapošljavanje realizuje na osnovu Nacionalnog akcionog plana zapošljavanja, koji Vlada Republike Srbije usvaja na godišnjem nivou – on sadrži mere i aktivnosti politike zapošljavanja koje će se realizovati u tekućoj godini. Prema Nacionalnom akcionom planu zapošljavanja za 2017. godinu, program stručne prakse podrazumeva „<i>stručno osposobljavanje za samostalan rad u struci, za koje je stečeno odgovarajuće obrazovanje – kvalifikacija radi obavljanja pripravničkog staža, odnosno sticanja uslova za polaganje stručnog ispita kad je to zakonom, odnosno pravilnikom predviđeno kao poseban uslov za samostalan rad u struci</i>“.</p>
<p>Program prakse kao obavezno profesionalno osposobljavanje i usavršavanje</p>	<p>Mladi ljudi nakon završene srednje škole ili fakulteta moraju da prođu kroz period stažiranja (pripravnički staž) ukoliko je to predviđeno zakonom ili opštim aktom poslodavca. Na primer, stručni ispit je neophodan za zasnivanje radnog odnosa nakon završenog pripravničkog staža svim zdravstvenim radnicima i farmaceutima koji se zapošljavaju u bolnicama, drugim zdravstvenim ustanovama i apotekama na osnovu Zakona o zdravstvenoj zaštiti. Ovaj stručni ispit je neophodan i pripravnicima u ministarstvima, drugim organima uprave, sudovima, javnim tužilaštvima, pravobranilaštvu, Vladi Republike Srbije, organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave, na osnovu Zakona o državnim službenicima, kao i nastavnicima, vaspitačima i stručnim saradnicima u nastavi na osnovu Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja. Stručni ispit je predviđen kao uslov za zasnivanje radnog odnosa nakon pripravničkog staža i u nekim drugim posebnim sektorskim zakonima i podzakonskim propisima.</p>
<p>Program prakse na tržištu radne snage</p>	<p>Nije prepoznat u pravnom okviru.</p>

Uslovi zaključenja ugovora o stručnom osposobljavanju i ugovora o stručnom usavršavanju – efekti izmene člana 201. Zakona o radu („Službeni glasnik RS“, br. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 i 75/14).

Do 2014. godine organizatori radne prakse sa licem na praksi mogli su da zaključe ugovor o stručnom osposobljavanju i stručnom usavršavanju; međutim, ova mogućnost je znatno sužena nakon stupanja na snagu poslednjih izmena Zakona o radu.

Glavne izmene (Tabela 3) odnose se na uvođenje dve ugovorne forme, ugovora o stručnom osposobljavanju i ugovora o stručnom usavršavanju, umesto jedne (ugovora o stručnom osposobljavanju i usavršavanju). Zatim, promena se odnosi i na zaključivanje ugovora o stručnom usavršavanju, koji se sada može sklopiti ukoliko je to predviđeno posebnim propisom (ovde se ne misli na opšti akt poslodavca nego na podzakonski akt, uredbu ili pravilnik koji donosi nadležno ministarstvo). Što se tiče ugovora o stručnom osposobljavanju, on se, kao i ranije, zaključuje radi obavljanja pripravničkog staža, odnosno polaganja stručnog ispita kad je to zakonom, odnosno pravilnikom (poslodavca) predviđeno kao poseban uslov za samostalan rad u struci. Izmenama Zakona o radu iz 2014. godine trajanje ugovora o stručnom osposobljavanju i ugovora o stručnom usavršavanju je vremenski ograničeno i sada može da traje onoliko koliko traje pripravnički staž, odnosno program specijalizacije ili usavršavanja.

Tabela 3: Uporedni prikaz člana 201. pre i posle izmena Zakona o radu iz 2014. godine

Član 201. pre izmena 2014. godine	Član 201. posle izmena 2014. godine
<p>Ugovor o stručnom osposobljavanju i usavršavanju poslodavac može da zaključi:</p> <p>1) sa nezaposlenim licem, radi obavljanja pripravničkog staža i polaganja stručnog ispita, kad je to zakonom, odnosno pravilnikom predviđeno kao poseban uslov za samostalan rad u struci;</p> <p>2) sa licem koje želi da se stručno usavrši i stekne posebna znanja i sposobnosti za rad u svojoj struci, odnosno da obavi specijalizaciju, za vreme utvrđeno programom usavršavanja, odnosno specijalizacije.</p> <p>Poslodavac može licu iz stava 1. ovog člana da obezbedi novčanu naknadu i druga prava, u skladu sa zakonom, opštim aktom ili ugovorom o stručnom osposobljavanju i usavršavanju.</p> <p>Novčana naknada iz stava 2. ovog člana ne smatra se zaradom u smislu stava 2. ovog zakona.</p> <p>Ugovor iz stava 1. ovog člana zaključuje se u pisanom obliku.</p>	<p>Ugovor o stručnom osposobljavanju može da se zaključi radi obavljanja pripravničkog staža, odnosno polaganja stručnog ispita, kad je to zakonom, odnosno pravilnikom predviđeno kao poseban uslov za samostalan rad u struci.</p> <p>Ugovor o stručnom usavršavanju može da se zaključi radi stručnog usavršavanja i sticanja posebnih znanja i sposobnosti za rad u struci, odnosno obavljanja specijalizacije, za vreme utvrđeno programom specijalizacije, u skladu sa posebnim propisima.</p> <p>Poslodavac može licu na stručnom osposobljavanju ili usavršavanju da obezbedi novčanu naknadu i druga prava, u skladu sa zakonom, opštim aktom ili ugovorom o stručnom osposobljavanju i usavršavanju.</p> <p>Novčana naknada iz stava 2. ovog člana ne smatra se zaradom u smislu ovog zakona.</p> <p>Ugovor iz stava 1. i 2. ovog člana zaključuje se u pisanom obliku.</p>

Očigledno je da je rigidna zakonska odredba Zakona o radu (ograničenje dometa ugovora o stručnom osposobljavanju i usavršavanju samo na stažiranje, odnosno pripravništvo i specijalizaciju, i to najduže do završetka trajanja staža ili specijalizacije prema posebnim propisima) donesena da bi se **zaustavila loša praksa zloupotrebe ugovora o stručnom osposobljavanju i usavršavanju**. Prethodno zakonsko rešenje nije bilo najcelishodnije, jer nije ograničavalo dužinu trajanja

ugovornog odnosa, što je koristilo nesavesnim poslodavcima koji su ovaj ugovor koristili kao pokriće za angažovanje radne snage bez ugovora o radu. Zloupotreba je naročito bila prisutna kod poslodavaca čija je pretežna delatnost fizičko-tehničko obezbeđenje – pojačani inspekcijski nadzor sproveden početkom 2015. godine ukazuje na to je višestruko smanjen broj radno angažovanih lica po ugovorima o stručnom osposobljavanju i usavršavanju u odnosu na prvu polovinu 2014. godine.²⁶ Naravno, možemo da pretpostavimo da ovo nije bio jedini faktor za smanjenje korišćenja navedenog ugovora u te svrhe, naročito kada se uzme u obzir veliki porast broja lica koja se na poslovima obezbeđenja i sličnim poslovima zapošljavaju preko Agencija za zapošljavanje, odnosno lizing radnika i radne snage.²⁷

Međutim, u ovom trenutku postoje i brojni problemi koji otežavaju primenu ove ugovorne forme za regulisanje radne prakse na tržištu radne snage. Ne postoje pouzdani podaci o broju zaključenih ugovora o stručnom osposobljavanju i usavršavanju pre i posle izmena Zakona o radu, tako da se ne može direktno dokazati da se ovi ugovori zaključuju u manjoj meri, a posebno u cilju regulisanja radne prakse. Međutim, razni drugi podaci prikupljeni od predstavnika kompanija, kao i od predstavnika malih i srednjih preduzeća ukazuju pre svega na to da su im ugovori o stručnom osposobljavanju i usavršavanju sada nedovoljno jasni i primenljivi, te da zbog toga često odustaju od realizovanja programa radne prakse ili potpisuju druge, neodgovarajuće ugovorne forme. Tokom primene ovih ugovora uočene su sledeće poteškoće:

1. Poslodavci nisu u dovoljnoj meri upoznati sa primenom člana 201. nakon njene izmene, što

²⁶ http://www.minrzs.gov.rs/files/2016_godina/Inspektorat_rada/Izvestaj_2015/Izvestaj_o_radu_Inspektorata_za_rad_za_2015.godinu_-_konacna_verzija.doc

²⁷ Radi se o procenama koje su u medijama navodili predstavnici Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, kao i sam ministar – <http://www.svet-bezbednosti.rs/sr/clanak/2014/9/bezbednost-na-lizing,448,14625.html>. Ovde je bitno napomenuti i važnost usklađivanja podzakonskih akata sa Zakonom o privatnom obezbeđenju (2013).

verovatno utiče na ređe potpisivanje ovih ugovora pri regulisanju radnih praksi. Na ovaj zaključak upućuje anketiranje 143 predstavnika poslodavaca, koje je tokom 2016. godine sproveda Unija poslodavaca.²⁸ U ovom anketiranju su uglavnom bila uključena mikropreduzeća – poslodavci koji imaju do deset zaposlenih su činili blizu 60% uzorka. Rezultati ukazuju na to da ispitani poslodavci imaju brojne nedoumice koje se tiču ugovora o stručnom osposobljavanju i usavršavanju i da čak veoma često imaju stanovište o primeni ovih ugovora koje je u suprotnosti sa mišljenjem Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Blizu **80% anketiranih poslodavaca nije sigurno da li Zakon o radu u članu 201. podrazumeva dva različita ugovora** (Ugovor o stručnom osposobljavanju i Ugovor o stručnom usavršavanju). Zatim, **čak 56% ispitanih poslodavaca se ne slaže sa tvrdnjom da u sistematizaciji radnih mesta moraju imati predviđen pripravnički staž ili obavezu stručnog osposobljavanja** za posao na kom žele da angažuju praktikanta.

- 2. Poslodavci često organizuju programe radnih praksi bez potpisivanja ugovora, sa potpisivanjem neadekvatnih ugovora ili odustaju od programa radnih praksi.** Podaci o 77% mladih koji su prošli kroz program radnih praksi, a nisu potpisali ugovor ukazuju na to da je ovaj slučaj čest. Takođe, na konsultativnom skupu koji je sa predstavnicima poslovne zajednice i Američke privredne komore održala Beogradska otvorena škola u saradnji sa Timom za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva 25. avgusta 2016. godine, predstavnici blizu tridesetak velikih kompanija, ali i par velikih advokatskih kancelarija, izrazili su svoje nezadovoljstvo nedovoljno jasnim i preciznim zakonskim uređenjem radnih praksi. Imajući u vidu da je odredba člana 201. za njih nejasno određena nakon izmena zakona 2014. godine, veliki privredni sistemi koji organizuju veći broj radnih praksi

²⁸ Unija poslodavaca. (2016). Stručna praksa: šansa za mlade; prilika za poslodavce; napredak za društvo.

tokom godine (koje nisu nužno vezane za struku), prestali su da koriste ugovor o stručnom usavršavanju, odnosno osposobljavanju, za uređivanje odnosa sa praktikantima, te su počeli sa njima da zaključuju ugovore o volontiranju ili neimenovane ugovore. Manji broj kompanija je prevazišao problem tako što sa praktikantima zaključuje ugovor o radu na određeno vreme; zabrinjavajuće je to što su neke kompanije odlučile da više ne organizuju prakse, osim za studente završnih godina fakulteta (u ovim slučajevima poslodavac potpisuje sporazum o organizaciji stručnih praksi sa fakultetom).

Slična iskustva su proizašla i iz programa „PRAKSAM – Uvođenje mladih u svet rada kroz radne prakse“,²⁹ koji drugu godinu zaredom sprovodi Beogradska otvorena škola uz podršku Ministarstva omladine i sporta. Naime, skoro sva preduzeća (od blizu 40 malih, srednjih i velikih preduzeća/kompanija u programu) su kao jedan od najvećih izazova za redovnu organizaciju radnih praksi navodila upravo neodgovarajuća i previše restriktivna zakonska rešenja. Upravo zbog toga, Beogradska otvorena škola je Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja krajem februara 2016. godine uputila Molbu za tumačenje člana 201. Zakona o radu, koja je sadržala pitanja u vezi sa ugovorom o stručnom osposobljavanju i usavršavanju, obavezi polaganja stručnog ispita, neophodnosti postojanja praktikantske pozicije u sistematizaciji radnih mesta, pripravničkom stažu, itd.

Primer preduzeća

Velika kompanija koja se bavi prehrambenom industrijom je do izmena Zakona o radu iz 2014. godine imala redovan program radne prakse, u kome je učestvovalo više desetina mladih ljudi. Od ukupnog broja mladih ljudi koji su prošli kroz ovaj program, čak 86% je zaposleno u kompaniji. Nakon izmena Zakona o radu, kompanija je donela odluku da ne sprovodi programe radnih

²⁹ Videti detaljnije na: <http://prakse.bos.rs/>

praksi, pošto su procenili da ne bi mogli da ispoštuju trenutno zakonsko rešenje. Sličan je primer i jedne od vodećih farmaceutskih kompanija koja je nakon izmena Zakona o radu prestala sa organizovanjem radnih praksi za diplomce, koje su takođe vodile ka zapošljavanju praktikanata – nastavila je da organizuje samo one prakse koje su studentima obavezne po studijskom programu u saradnji sa fakultetima i koje nemaju direktan uticaj na zapošljavanje po isteku prakse.

- 3. Poslodavci koji imaju 10 i manje zaposlenih stavljeni su u nepovoljniji položaj.** U slučajevima kada stručno osposobljavanje nije predviđeno zakonom, zainteresovani poslodavac treba da ima pravilnik o organizaciji i sistematizaciji poslova i u slučajevima kada po članu 24. Zakona o radu nema obavezu da isti donese.

Prema mišljenju Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja,³⁰ *da bi poslodavac sa određenim licem zaključio ugovor o stručnom osposobljavanju, potrebno je da se radi o poslovima za koje je zakonom ili pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji poslova kod poslodavca (član 24. Zakona o radu) predviđeno obavljanje pripravničkog staža ili polaganje stručnog ispita u vrsti i stepenu stručne spreme, odnosno obrazovanja koje to lice poseduje. Poslodavac koji u skladu sa članom 24. Zakona o radu nema obavezu donošenja pravilnika o organizaciji i sistematizaciji poslova, može da donese taj pravilnik kako bi utvrdio poslove na kojima se obavlja pripravnički staž, radi sticanja uslova za samostalan rad u struci. U suprotnom, ne bi mogao da angažuje lice po osnovu ugovora o stručnom osposobljavanju.*

Treba napomenuti da su u Republici Srbiji najbrojnija mikroprivredna društva koja čine 89% svih društava. Ova odredba verovatno obeshrabruje ta društva da sprovedu programe radnih praksi (s obzirom na to da od njih zahteva da donesu pravilnik o organizaciji i sistematizaciji poslova koji inače nemaju obavezu da donesu) i da u njemu predvide obavljanje pripravničkog staža ili polaganje stručnog ispita u vrsti i stepenu

³⁰ Mišljenje broj: 011-00-150/2016-02.

stručne spreme, odnosno obrazovanja koje lice poseduje. Na ovaj način zakonom se predviđa da mala preduzeća treba da ulože više resursa kako bi koristila ovu ugovornu formu u odnosu na ostala preduzeća, odnosno da plate konsultanta da im napiše pravilnik o sistematizaciji, jer mala preduzeća uglavnom nemaju zaposlenog pravnika.

4. Ugovorni odnosi između učesnika prakse – **lica koje ima potrebu da stekne praktična znanja i veštine, a nije u programu prakse za pripravnike, nema obavezu polaganja stručnog ispita prema sistematizaciji poslodavca ili posebnom propisu niti se priprema za polaganje ispita predviđenog posebnim propisima** – trenutno se ne mogu regulisati na odgovarajući način. Jedina opcija za te praktikante jeste zaključenje neimenovanog ugovora, nekog od imenovanih ugovora koji nisu predviđeni da budu korišćeni za uređivanje odnosa u oblasti stručnog osposobljavanja i usavršavanja ili nezaključivanje ugovora. Poslodavci se često sreću sa potrebom organizovanja radnih praksi i kada posebnim propisima ili pravilnikom za određeno zanimanje nije predviđeno polaganje stručnog ispita, te nije moguće zaključiti ove ugovore.

Na tržištu rada u Srbiji, pre svega u privatnom sektoru, postaje sve prisutnije odsustvo navođenja specifičnog formalnog obrazovanja kao nužnog uslova za obavljanje određenog posla. Poslodavci u oglasima za radna mesta sve više u prvi plan ističu opšte (prenosive na različita zanimanja) i specifične veštine (usko vezane za određeni tip posla) i iskustva. Formalno obrazovanje se sve češće zahteva ili na vrlo uopšten način, kroz navođenje određenog usmerenja tipa tehničkog ili društveno-humanističkog, ili se preciznije specifikuje kao poželjan uslov. Na primer, analiza oglasa za posao je pokazala da u 17% slučajeva oglasi navode samo tražene kompetencije (bez pominjanja formalne kvalifikacije), a u 16% oglasa tražene kompetencije se nalaze ispred zahtevanih formalnih kvalifikacija.³¹ Sami tražioci

³¹ Nacionalna asocijacija praktičara omladinskog rada. (2014). Uticaj neformalnog obrazovanja u omladinskom radu na sticanje kompetencija za bolju zapošljivost mladih.

zaposlenja ističu kako bi većinom radili i u struci i van struke, kao i da prepoznaju da je prilikom traženja posla najvažnije prethodno radno iskustvo (čak 70% ispitanika regionalne ankete koju je organizovao portal Infostud).³²

U takvim okolnostima izvesno je da je ugovor o stručnom osposobljavanju u velikoj meri ograničene primene kada je u pitanju priprema mladih bez radnog iskustva za zaposlenje kroz radnu praksu, budući da zahteva da praktikant bude obučen od strane poslodavca za zanimanje uslovljeno stručnim ispitom. Nacionalna služba za zapošljavanje u svom programu stručnih praksi kao jedan od uslova navodi da mentor i nezaposleno lice na praksi moraju biti istog formalnog obrazovanja, izuzimajući tako iz programa slučajeve osposobljavanja za brojna zanimanja kod kojih formalno obrazovanje nije nužan i dovoljan uslov za zapošljavanje. **Ekspanzija novih zanimanja u svim sferama, a naročito u sferi informaciono-komunikacionih tehnologija, poziva na zalaganje za fleksibilnije ugovorne forme radnih praksi.**

Primer preduzeća

Malo preduzeće sa oko 30 zaposlenih, koje se bavi izradom softverskih rešenja za domaće i inostrano tržište, redovno organizuje programe radnih praksi. S obzirom na deficit programerskog kadra na tržištu, imaju potrebu za organizovanjem programa radnih praksi i za osobe čije formalno obrazovanje nije u direktnoj vezi sa zanimanjima u IT sektoru. Jedan od primera je slučaj praktikanta koji je završio Ekonomski fakultet, samostalno sticao znanje u oblasti programiranja, a zatim konkurisao i bio primljen na program radne prakse. Po uspešnom završetku radne prakse, zaposlen je u ovom preduzeću, gde radi skoro godinu dana. I nakon izmena Zakona o radu iz 2014. godine preduzeće sa svim praktikantima potpisuje Ugovor o stručnom osposobljavanju i usavršavanju,

³² <http://www.najstudent.com/vesti/rezultati-regionalnog-istrazivanja-o-stanju-na-trzistu-rada-47485>

iako su svesni da ne postupaju u potpunosti u skladu sa zakonom. Izrazili su spremnost i želju da regulišu međusobna prava i obaveze sa praktikantima, ali im je izazovno da u postojećem pravnom okviru nađu adekvatno pravno rešenje.

- 5. U ovom trenutku nije moguće pratiti zaključivanje ugovora o stručnom osposobljavanju i usavršavanju,** što otežava buduće donošenje odluka u ovoj oblasti zasnovano na podacima. Naime, nije moguće prikupiti podatke koji se odnose na ove ugovore od Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja, jer ne postoji odgovarajuća i jednoznačna šifra osnova osiguranja ni za ugovor o stručnom osposobljavanju, a pogotovo je nemoguće pratiti radne prakse po neimenovanim ugovorima ili različitim vrstama ugovora za rad van radnog odnosa. Iako za poresku prijavu ovih ugovora postoji zasebna propisana šifra za vrstu prihoda (OVP 622) da bi ih razlikovala od drugih vrsti ugovora, i dalje je neophodno da se koristi šifra OVP 999, pod kojim su zabeleženi i neki drugi ugovori van radnog odnosa (kao na primer Ugovor o volontiranju). Pretpostavlja se da bi problem bio rešen softverskim rešenjem unosa dve osnovice doprinosa.³³ Ovde se svakako nameće i pitanje samog oporezivanja naknade za praktikante, kao i pitanje visine normiranih troškova koji iznose 20%. S obzirom na to da su ciljevi praksi učenje i obuka, tačnije kreiranje, sprovođenje i praćenje programa prakse, što zahteva dodatno angažovanje zaposlenih/mentora, može se smatrati opravdanim da i normirani troškovi budu veći.
- 6. Ukoliko se „praksodavci“ i praktikanti odluče da potpišu ugovore o stručnom usavršavanju ili osposobljavanju, opravdano je postaviti pitanje da li su neki od elemenata kvaliteta radnih praksi tim putem garantovani.** Kao što pokazuje Tabela 4, u ovom trenutku, osim trajanja prakse, ostali elementi kvaliteta nisu regulisani. Ovaj problem je još više izražen kod

³³ Privredni savetnik, maj 2016.

drugih ugovornih formi koje se ponekad zaključuju u cilju regulisanja ovog odnosa ili u slučaju potpisivanja neimenovanih ugovora.

Tabela 4: Elementi kvaliteta i njihovo trenutno rešenje u postojećem zakonskom okviru

Elementi kvaliteta	Trenutno rešenje u postojećem zakonskom okviru
Ograničeno trajanje	Trajanje ugovora o stručnom osposobljavanju i usavršavanju je vremenski ograničeno i sada može da traje onoliko koliko traje pripravnički staž (što je prema članu 47. Zakona o radu najviše godinu dana, ako zakonom nije drugačije određeno), odnosno program specijalizacije ili usavršavanja.
Supervizija i mentorstvo	Nije određeno.
Naknada troškova	Ugovori o stručnom osposobljavanju i usavršavanju mogu biti bez naknade ili sa naknadom.
Minimum socijalne i zdravstvene zaštite	Ukoliko poslodavac sa licem na stručnom osposobljavanju ili usavršavanju zaključi ugovor kojim nije predviđeno plaćanje naknade, poslodavac je i obveznik plaćanja isključivo doprinosa za zdravstveno osiguranje od 2% i za penzijsko i invalidsko osiguranje od 4%. Doprinosi se obračunavaju na najnižu mesečnu osnovicu za plaćanje doprinosa. Ukoliko je ugovorom predviđeno plaćanje naknade, poslodavac je u obavezi da uz to obračuna porez na dohodak građana od 20% (obračunat na bruto naknadu umanjenu za 20% normiranih troškova).
Uverenje o obavljenoj praksi i postignutim rezultatima	Nije određeno.

Opcije za unapređenje pravnog okvira za radne prakse

Cilj zakonodavne intervencije. Imajući u vidu navedene probleme sa jedinom ugovornom formom koja po svrsi odgovara radnim praksama, najbolja opcija po mišljenju autora ovog dokumenta jeste izmena pravnog okvira. Naime, iako bi neki od navedenih problema mogli da se razreše i boljim informisanjem poslodavaca o tome u kojim slučajevima bi mogli da potpišu ove ugovore, ipak postoji potreba za povećanjem broja kvalitetnih radnih praksi na tržištu rada, koju odredbe člana 201. ne podržavaju. Cilj je **uspostavljanje jasnog i funkcionalnog pravnog okvira za poslodavce koji imaju potrebe, kapacitete i mogućnosti za organizovanje radne prakse, a u ovom trenutku nemaju zakonski osnov za to**, ukoliko lice koje se obučava nema status stažiste na osnovu propisa ili internog akta (o sistematizaciji) poslodavca. Istovremeno, cilj je da se obezbede i minimalni elementi kvaliteta u skladu sa praksom u drugim zemljama Evropske unije i šire.

Na koga će zakonodavna intervencija uticati?

- **Uticao na mlade:** S obzirom na to da su prava mladih u najvećoj meri nezaštićena u situaciji nepotpisivanja ugovora ili potpisivanja neadekvatnog ugovora, zakonodavna intervencija će značajno uticati na njihovu zaštitu. Obezbeđivanjem adekvatne ugovorne forme povećaće se dostupnost kvalitetnih radnih praksi, što je važno za povećanje zapošljivosti i zaposlenosti mladih. Kroz uvođenje i praćenje standarda kvaliteta radnih praksi mladim ljudima će biti osetno olakšan i ubrzan tranzicioni period od završetka školovanja do prvog zapošljavanja.
- **Uticao na poslodavce:** Zakonodavna intervencija će uticati na povećanje stepena pravne sigurnosti poslodavaca, a time i na njihovu motivaciju da pristupe organizaciji radnih praksi. Naročito će biti ostvaren uticaj na povećanje motivacije malih preduzeća da organizuju radne prakse, za koje postojeći zakonodavni okvir nije bio naročito podsticajan.

- **Uticaj na donosiocce odluka:** Mladi su Nacionalnom strategijom zapošljavanja prepoznati kao ranjiva grupa na tržištu rada, a veliki broj mera je upravo usmeren na povećanje njihove zapošljivosti i zaposlenosti. Za različite vrste radnih praksi zaduženi su Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo omladine i sporta i Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja. Uspostavljanje odgovarajuće ugovorne forme omogućice veću regulaciju i zaštitu mladih na tržištu rada. Takođe, s obzirom na to da će se ovom intervencijom uspostaviti i određeni standardi kvaliteta, oni mogu poslužiti i kao model za ostale vrste radnih praksi i time podržati nastojanja donosioca odluka da uspostave kvalitet radnih praksi u okviru i van sistema formalnog obrazovanja

Pregled mogućih opcija zakonodavne intervencije – za uređenje radnih praksi razmatrane su sledeće tri opcije:

- A. Izmene Zakona o radu kojima bi se **prilagodio postojeći član 201.** st. 1. i korigovali uslovi za zaključenje ugovora o stručnom osposobljavanju tako da se prilagode i poslodavcima koji omogućavaju radne prakse u slučajevima *kada osposobljavanje nije predviđeno zakonom ili pravilnikom kao poseban uslov za samostalan rad u struci.*
- B. **Dodavanje novog člana 200. u Zakon o radu** za regulisanje radnih praksi (na tržištu radne snage).
- C. **Donošenje posebnog zakona.**

- A. **Prilagođavanje postojećeg člana 201.** – Izmenama člana 201. stav 1. bi se proširila mogućnost zaključenja ugovora o stručnom osposobljavanju i na **slučajeve u kojima stručno osposobljavanje nije predviđeno zakonom ili pravilnikom kao poseban uslov za samostalan rad u struci, uz uvođenje ograničenja koja se odnose na dužinu trajanja ovakvog ugovora**, a koja bi zavisila od poslednjeg stečenog stepena obrazovanja. Na taj način novi ugovor o stručnom osposobljavanju bi omogućio: (1) pravnu zaštitu imenovanog ugovora svim poslodavcima koji imaju mogućnosti, kapaciteta

i interesa da organizuju stručno osposobljavanje, kao i (2) svim licima bez radnog iskustva koja žele da steknu radno iskustvo kroz stručno osposobljavanje radi efikasnog uključenja na tržište rada. Naime, stručno osposobljavanje bi moglo da traje najduže 12 meseci sa licem koje ima završen fakultet, do šest meseci sa licem koje ima završenu srednju školu u trogodišnjem ili četvorogodišnjem trajanju, a do tri meseca sa licem koje je završilo jednogodišnji ili dvogodišnji program obrazovanja ili nema završenu srednju školu. Ugovor o stručnom osposobljavanju i sada može da se zaključi na rok duži od 12 meseci samo kada je posebnim zakonom predviđeno duže trajanje pripravničkog staža radi polaganja stručnog ispita.

- B. Dodavanje novog člana 200. u Zakon o radu.** Ovo rešenje bi omogućilo zadržavanje postojeće ideje zakonodavca da se posebno urede mogućnosti za pripravništvo uz polaganje stručnog ispita (član 201. stav 1), kao i stažiranje i sticanje iskustva neophodnih za polaganje ispita i profesionalno licenciranje u skladu sa posebnim propisima (član 201. stav 2), uz uvođenje novog imenovanog ugovora o radnim praksama (budući član 200). **Uvođenjem novog člana 200. bi se otvorio prostor za detaljnije uređenje sadržine ugovora, kao i prava i obaveza ugovornih strana,** što je veoma važno za pravnu sigurnost obe strane. Očigledno je da trenutna situacija, odnosno preovlađujući stav poslodavaca u Srbiji da član 201. nije pouzdana osnova za zaključivanje ugovora o radnim praksama, ozbiljno i suštinski demotiviše poslodavce. Razdvajanje radnih praksi od ugovora u članu 201. omogućilo bi da se detaljnije uredi i ugovorni odnos tokom trajanja praksi – dakle, sama radna praksa kao vid profesionalnog usavršavanja van radnog odnosa, a ne samo ugovor sa svojim formalnim elementima.
- C. Donošenje novog zakona o radnim praksama.** Iako postoje države koje su stručne prakse uredile

zakonom (Crna Gora, Poljska i Rumunija), ovaj pristup bi bilo moguće razmatrati tek kada se na nivou socijalnih partnera (sektorska ministarstva, sindikati, udruženja poslodavaca) postigne saglasnost o planiranoj vrsti, karakteru i obimu zakonodavnih intervencija.

Opcije za unapređenje okvira i mehanizama za osiguranje kvaliteta radnih praksi.

Kao što je obrazloženo, okvir kvaliteta radnih praksi se na različite načine reguliše, u zavisnosti od toga da li su u pitanju radne prakse koje su obavezne u okviru sistema obrazovanja, radne prakse kao aktivne mere politike zapošljavanja, radne prakse koje su uslov za bavljenje određenom profesijom ili radne prakse na tržištu radne snage. Iako postoje elementi kvaliteta koji bi mogli biti zajednički za sve navedene vrste radnih praksi, koliko je kvalitet regulisan (i ko ga reguliše) ipak zavisi od vrste, tako da su radne prakse na tržištu radne snage uglavnom najslabije uređene. Pored minimalnih elemenata kvaliteta radnih praksi koji bi se mogli regulisati kroz obavezne elemente ugovora za radne prakse, povećanje broja kvalitetnih radnih praksi bi se moglo dodatno podstaći i aktivnostima informisanja o njihovom značaju.

Minimalni elementi kvaliteta koji bi mogli biti obezbeđeni pravnim okvirom (zakonom ili podzakonskim aktom) su sledeći:

- a) definisati obaveznu sadržinu ugovora o radnoj praksi, njegovo evidentiranje u bazi centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja, kao i u poreskoj upravi zbog praćenja fiskalnih efekata;
- b) urediti obavezu postavljanja mentora i usaglašavanja ciljeva učenja i obuke, kao i mehanizama za njihovo dostizanje kroz radnu praksu;
- c) odrediti najduže moguće trajanje radne prakse;
- d) urediti obavezu poslodavca da na kraju radne prakse praktikantu izda sertifikat ili potvrdu u kojoj se navodi dužina prakse, vrsta poslova koji su obavljani i stečene kompetencije.

Smatramo da bi na ovaj način pravno rešenje za radne prakse na otvorenom tržištu rada bilo saglasno sa Preporukom o kvalitetnom okviru za sprovođenje praksi koji je usvojio Savet ministara Evropske unije. Konkretno, postojala bi ugovorna forma koja bi se mogla koristiti za regulisanje odnosa praktikanata i „praksodavaca“, čiji bi sadržaj bio definisan, bila bi uređena obaveza postavljanja mentora i ciljeva učenja i obuke koji bi bili usaglašeni sa zadacima na praksi, prakse bi bile ograničenog trajanja, a poslodavci bi bili u obavezi da izdaju sertifikat praktikantima. Ono što je takođe potrebno razmotriti je sledeće:

- Na koji način treba ograničiti dužinu trajanja radne prakse? Dužina trajanja radne prakse bi teorijski trebalo da zavisi od vremena neophodnog da se ispune njeni ciljevi u smislu ovladavanja praktičnim veštinama i znanjem. Međutim, to bi bilo teško normirati i kontrolisati, te može dovesti do zloupotreba. Stoga bi rešenje koje bi se moglo razmotriti bilo ograničenje maksimalnog trajanja prakse, što se i savetuje u Preporuci o kvalitetnom okviru za sprovođenje praksi. Preostaje pitanje da li dužina trajanja prakse treba da zavisi od stečenog stepena obrazovanja praktikanata ili maksimalno trajanje prakse treba da se odredi nezavisno od njega.
- Kako treba regulisati džeparac, odnosno naknadu za praktikanata? Kako je u ovom tekstu pokazano, ovo je i dalje otvoreno pitanje u velikom broju zemalja. Naš predlog jeste da je po ugledu na plaćeno volontiranje potrebno definisati maksimalni neoporezivi iznos naknade troškova za praktikanta.
- Na koji način treba podsticati poštovanje principa transparentnosti pri objavljivanju konkursa za praksu? Ovo je pitanje koje se može rešavati i kroz promotivne i obrazovne aktivnosti, a ne nužno kroz zakonodavni okvir.
- Potrebno je ispitati mogućnosti i institucionalne kapacitete za eksterni nadzor ispunjavanja standarda prakse (kvalitet, trajanje, radno okruženje). Ono što je minimalni

uslov za praćenje potpisivanja ugovora o radnoj praksi za koji se snažno zalažemo jeste njegovo evidentiranje u bazi centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja.

Što se tiče odgovarajućih uslova rada, koji su takođe istaknuti u Preporuci o kvalitetnom okviru za sprovođenje praksi, treba napomenuti da prema Zakonu o bezbednosti i zdravlju na radu („Službeni glasnik RS”, broj 101/05) i Zakonu o sprečavanju zlostavljanja na radu („Službeni glasnik RS”, broj 36/10) „svi tipovi ugovora u srpskom zakonodavstvu – imenovani i neimenovani, kao i svi tipovi angažmana – na osnovu ugovora i bez ugovora, obezbeđuju i garantuju praktikantu zaštitu bezbednosti i zdravlja u radnom okruženju, kao i zaštitu od mobinga, i to na istovetan način kao što su zaštićena lica u radnom odnosu“.³⁴

Sve tri predložene opcije zakonodavne intervencije bi mogle da uključuju i uspostavljanje minimalnih standarda kvaliteta. U opciji izmene postojećeg člana 201, imajući u vidu konceptijske sličnosti novog modela ugovora o stručnom osposobljavanju (koji je u predloženoj varijanti prilagođen i za potrebe organizovanja radne prakse) i ugovora o stručnom usavršavanju, za obe vrste ugovora bi trebalo uvesti nove elemente koji bi poboljšali kvalitet kako osposobljavanja, tako i usavršavanja, i obezbedili veću pravnu sigurnost kako poslodavaca, tako i lica koja se obučavaju, odnosno osposobljavaju. Ovim putem bi bilo moguće uključiti evidentiranje ugovora o stručnom osposobljavanju i usavršavanju, nadzor, program prakse (sa ciljevima učenja), obavezno mentorstvo i izdavanje sertifikata sa navođenjem stečenih stručnih veština. Takođe, uvođenjem novog člana 200. ili novim zakonom bilo bi moguće detaljnije urediti prava i obaveze obe ugovorne strane (mentorstvo, džeparac, sertifikat), čime bi i praktikanti u izvesnoj meri ojačali svoju inače slabu pregovaračku poziciju sa poslodavcima.

³⁴ Križanić, Pavlović T. (2013). Ugovorno uređivanje praktičnog osposobljavanja za rad mladih u Srbiji. http://www.lokalnirazvoj.rs/upload/YouthEmployment/SrAttachment/2014-03/Ugovorno_Uredjivanje_Radnih_Praksi_U_Srbiji_April_2013.pdf

U Tabeli 5 komparativno su prikazane sve tri opcije zakonodavne intervencije i njihova moguća ograničenja. Na osnovu sprovedene analize može se zaključiti da opciju donošenja posebnog zakona nije u ovom trenutku moguće sprovesti jer su troškovi povezani sa njom veliki, a relativna korist ove opcije ih ne opravdava. Druge dve razmatrane opcije – izmena postojećeg člana 201. i dodavanje novog člana u Zakon o radu jesu moguća rešenja za uočeni problem, naročito ukoliko se njihovom formulacijom odgovori na ograničenja njihove primene, kao i na eventualnu zloupotrebu ovih ugovornih formi od strane poslodavaca. Međutim, na osnovu sprovedene analize, za unapređenje pravnog okvira preporučujemo **dodavanje novog člana 200. u Zakon o radu** s obzirom na to da postojeći član 201. ipak ima svoju primenu u određenim slučajevima osposobljavanja i usavršavanja upravo na način na koji je sada regulisan. Konkretna predlog za izmenu Zakona o radu treba doneti na osnovu konsultativnog procesa svih zainteresovanih strana.

Tabela 5: Moguća ograničenja primene navedene tri opcije zakonodavnih intervencija

Predlog zakonodavne intervencije	Moguća ograničenja primene zakonodavne intervencije
Izmene Zakona o radu kojima bi se prilagodio postojeći član 201.	Ograničenje zakonodavne intervencije na samo jedan stav člana 201. predstavlja smetnju sveobuhvatnom uređenju odnosa praktikanta i poslodavca i jasnom razlikovanju stručnog osposobljavanja i usavršavanja u odnosu na radne prakse na tržištu radne snage. Takođe, očito je da i član 201. ima svoju primenu u određenim slučajevima osposobljavanja i usavršavanja.
Dodavanje novog člana 200. u Zakon o radu	Ukoliko se doda novi član 200, potrebno je osigurati da se odredbe kvaliteta primenjuju i na programe praksi koji se realizuju na osnovu odredbe člana 201. Naime, ukoliko bi se dodao novi član 200. bez izmena postojećeg člana 201, stvorila bi se nedovoljno argumentovana razlika u načinu uređenja i pravima i obavezama ugovornih strana između lica na koja se odnosi sadašnji član 201. i lica iz budućeg člana 200. Teško je obrazložiti zalaganje da lice na radnoj praksi iz budućeg člana 200. ima obaveznog mentora i da sa njim usaglašava ciljeve i buduće rezultate radne prakse, a da lice na praksi za polaganje stručnog ispita (čl.201. st.1) ili lice koje stiće iskustvo van radnog odnosa za polaganje ispita za dobijanje licence nema obaveznog mentora (pretpostavlja se da će ga imati, ali takva obaveza za poslodavca nije predviđena posebnim propisima). Sličan je slučaj sa određivanjem visine džeparca samo za prakse iz budućeg člana 200. Dakle, važno je da odredbe kvaliteta važe za sve vrste programa praksi.
Donošenje posebnog zakona	Pri razmatranju ove opcije bi trebalo imati u vidu da bi ona značila i uvođenje novih opcija (deklarativno većih nadležnosti u odnosu na prethodne) i za određeni broj državnih organa i službi (kao što su Nacionalna služba za zapošljavanje, možda Agencija za privredne registre, inspekcije, PIO, itd.), što bi kao posledicu verovatno imalo i veće inicijalne troškove sprovođenja, čiju visinu je u ovom trenutku teško proceniti.

Preporuke za unapređenje kvaliteta radnih praksi na tržištu radne snage

Kako bi se povećao broj kvalitetnih radnih praksi na tržištu radne snage, koje zaista mogu da doprinesu uspešnoj tranziciji mladih ljudi ka stabilnom zaposlenju, a u kojima su njihova prava zaštićena kroz ugovor, potrebno je da se realizuju aktivnosti za unapređenje pravnog okvira za radne prakse obezbeđivanjem adekvatne ugovorne forme i aktivnosti za unapređenje okvira kvaliteta radnih praksi.

1. Preporuke za obezbeđivanje adekvatne ugovorne forme za radne prakse

S obzirom na to da se izmene i dopune Zakona o radu planiraju za 2018. godinu, a da je promena upravo ovog zakona neophodna za obezbeđivanje adekvatne ugovorne forme, sledeće preporuke se odnose na 2017. godinu:

- Organizovati i sprovesti zagovaračke aktivnosti za promene Zakona o radu uz konsultacije i uključivanje svih zainteresovanih strana.
- U periodu do eventualnih izmena zakonodavnog okvira organizovati aktivnosti informisanja poslodavaca i mladih o trenutnim mogućnostima po pitanju potpisivanja ugovora za regulisanje radnih praksi.
- Podsticati sprovođenje istraživanja koja imaju za cilj utvrđivanje trenutne situacije u pogledu uslova u kojima se obavljaju radne prakse, a na osnovu kojih bi mogle preciznije da se definišu preporuke. Istraživanja mogu da imaju sledeći predmet:
 - analiza prakse sudova u Srbiji po pitanju zaključenja simulovanih ugovora (o stručnom osposobljavanju), kojima se prikivaju disimulovani (ugovor o radu).
 - Analiza oglasa za radne prakse na otvorenom tržištu rada i utvrđivanje zahteva koji se postavljaju pred

mlade ljude, uslova obavljanja radnih praksi i sličnosti i razlika u pogledu oglasa za posao na pozicijama u sličnim sektorima.

- Identifikacija broja radnih praksi na tržištu rada, koje se organizuju preko različitih posrednika, i analiza njihovog kvaliteta (dužine trajanja, sistema mentorstva, vrste ugovora...)
- Na osnovu rezultata sprovedenih istraživanja i konsultativnog procesa sa socijalnim partnerima, formulisati predlog za izmenu Zakona o radu.
- Inicirati rešenja za adekvatniju evidenciju ugovora o stručnom osposobljavanju ili usavršavanju od strane nadležnog Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja (CROSO), kao i od strane poreske uprave, radi boljeg praćenja korišćenja ove forme i njenih eventualnih fiskalnih efekata.

2. Preporuke za unapređenje okvira kvaliteta za radne prakse

- Razmotriti kroz dalji konsultativni proces uvođenje elemenata kvaliteta radnih praksi u okviru predloženih i zagovaranih zakonskih izmena.
- Uspostaviti povezanost inicijative za obezbeđivanje kvaliteta radnih praksi sa drugim zagovaračkim inicijativama u ovoj oblasti – pre svega onim za uvođenje dualnog obrazovanja. Razmotriti mogućnost predviđanja ugovora o radnoj praksi za učenike uključene u dualno obrazovanje, kao i odrednica koje garantuju kvalitet radnih praksi u skladu sa preporukama Evropske unije.
- Organizovati aktivnosti informisanja poslodavaca i mladih o značaju i elementima kvalitetnih radnih praksi. S obzirom na to da su brojni elementi kvaliteta zajednički za različite vrste radnih praksi, potrebno je ove aktivnosti usmeriti na sve vrste radnih praksi (u okviru obrazovnog

sistema i van njega) i uključiti sve zainteresovane aktere.

- Promovisati elemente kvaliteta kroz Nacionalni program praksi koji je planiran Akcionim planom za sprovođenje Nacionalne strategije za mlade.
- Objaviti i promovisati na srpskom dostupne verzije Evropske povelje o kvalitetnim praksama i Vodiča ka kvalitetnim praksama za zainteresovane „praksodavce“ kako da samostalno organizuju prakse.³⁵
- Prikupiti primere dobrih praksi među poslodavcima i na temelju njih pripremiti studije slučaja.
- Osnajivati mlade kroz informisanje o elementima kvalitetnih radnih praksi kako bi ih prepoznali na tržištu i aktivnije pregovarali o uslovima za obavljanje praksi.
- Pokrenuti informativnu i *knowledge-sharing* veb platformu na kojoj bi se kompilirali svi korisni dokumenti, uputstva i vodiči za kvalitetne prakse koristeći aktuelni pravni okvir, instrukcije za „snalaženje“ u pravnom okruženju, izjave „praksodavaca“ i praktikanata, procedure za oglašavanje praksi i selekciju, kao i primere dobre prakse iz zemlje i inostranstva.

³⁵ Dokumenti su izrađeni od strane Evropskog omladinskog foruma i CSR Evropa.